

Arbejdsgruppen for analyse af ankesystemet på det specialiserede socialområde

Delanalyse 3

Interviews med kommuner og Ankestyrelsen

Maj 2019

Indhold

| | |
|---|----|
| 1. Baggrund og formål..... | 3 |
| 2. Metode..... | 3 |
| 3. Resultater af de afholdte interviews | 3 |
| 3.1 Niveau for dokumentation af sagerne..... | 4 |
| Kommuner | 4 |
| Ankestyrelsen | 6 |
| 3.2 Socialfaglige vurderinger | 6 |
| Kommuner | 7 |
| Ankestyrelsen | 8 |
| 3.3 Rammer for det rehabiliterende og helhedsorienterede arbejde | 8 |
| Kommuner | 9 |
| 3.4 Styringsudfordringer | 10 |
| Kommuner | 10 |
| Ankestyrelsen | 11 |
| 3.5 Målgruppeudvidelser..... | 11 |
| Kommunerne | 11 |
| Ankestyrelsen | 12 |

1. Baggrund og formål

Som led i analysen af ankesystemet er der foretaget en række interviews med kommuner og Ankestyrelsen med henblik på få viden om kommunernes oplevede udfordringer på området.

2. Metode

Der er gennemført interviews med otte kommuner. I hver kommune er der afholdt to interviews med repræsentanter fra hhv. børne- og voksenområdet. De interviewede kommuner er:

- Silkeborg
- Ikast-Brande
- Lyngby-Tårnbæk
- Næstved
- Vordingborg
- Høje Taastrup
- Svendborg
- Aalborg

Fra kommunerne deltog både medarbejdere og chefer, som i deres dagligdag beskæftiger sig med de i analysen udvalgte bestemmelser af serviceloven.

Herudover er der afholdt to interviews med Ankestyrelsen vedr. Ankestyrelsens behandling af sager på hhv. voksen- og børneområdet.

Interviewene er afholdt i perioden februar 2018 til april 2018.

Interviewene er afholdt ud fra en fælles spørgeguide, som har haft et problemorienteret fokus med henblik på at få kvalitative bidrag fra kommunerne og Ankestyrelsen om udfordringerne på området.

Det bemærkes, at der i analysen indgår udsagn og vurderinger fra kommunerne om bestemmelser og fagområder herunder fx om efterværn, som ikke har været omfattet af analysen. Det bemærkes endvidere, at der i analysen indgår udtalelser og vurderinger fra kommunerne af udvalgte bestemmelser i serviceloven, som ikke nødvendigvis er udtryk for gældende ret. Disse udtalelser og vurderinger er taget med, idet de udtrykker oplevede barrierer for kommunen.

3. Resultater af de afholdte interviews

I det følgende præsenteres resultaterne af de afholdte interviews ud fra en struktureret gennemgang af centrale problemstillinger, der blev fremhævet på to forudgående workshops med deltagelse af repræsentanter fra 18 kommuner.

Følgende problemstillinger berøres:

1. Niveau for dokumentation af sagerne
2. Socialfaglige vurderinger
3. Rammer for rehabiliterende, forebyggende og helhedsorienteret arbejde
4. Styringsudfordringer, herunder hensyn til økonomi og serviceniveauer
5. Målgruppeudvidelser.

Under hver problemstilling indgår temaer fra både voksen- og børneområdet. Det skal understreges, at det på baggrund af de afholdte interviews ikke er muligt at udtale sig om generelle tendenser på tværs af samtlige kommuner. Interviewene udgør et grundlag for kvalitativt at uddybe og nuancere de tematikker, der tidligere er fremhævet som udfordrende i forhold til Ankestyrelsens praksis.

3.1 Niveau for dokumentation af sagerne

- Kommunerne giver udtryk for, at Ankestyrelsen stiller høje dokumentationskrav, herunder krav om yderligere målrettet dokumentation, som kan være svært at honorere i praksis.
- Ankestyrelsen udtrykker, at kommunerne har udfordringer med at indsamle den tilstrækkelige og relevante information, der skal danne grundlag for en tilstrækkelig begrundet afgørelse. Ankestyrelsen kan være nødsaget til at hjemvise, da det ikke er muligt at se, hvilke oplysninger der ligger til grund for kommunens socialfaglige skøn. Ankestyrelsen kan derfor ikke vurdere, om kommunens skøn er korrekt. En hjemvisning er derfor oftest ikke en tilside-sættelse af kommunens socialfaglige skøn
- Kommunerne efterspørger mere handlingsanvisning fra Ankestyrelsen i forhold til at indsamle den relevante dokumentation, og der efterspørges mere dialog forud for hjemvisning.

Kommuner

Kommunerne er i de gennemførte interviews blevet spurgt til deres oplevelse af kravene til dokumentationen til brug for oplysning af sagerne. Her giver kommunerne udtryk for en generel oplevelse af, at kravene til dokumentation er høje – og nogle få kommuner oplever, at dokumentationskravene er blevet skærpet over tid. Kravene opleves som høje på alle de undersøgte paragrafområder.

Flere kommuner giver udtryk for, at Ankestyrelsen efterspørger målrettet dokumentation fra eksperter eller fagfolk, som har kendskab til borgeren. Hertil giver flere kommuner udtryk for, at den efterspurgte ekstra dokumentation fra Ankestyrelsen ved hjemvisning efter deres opfattelse ikke altid giver merværdi, og at Ankestyrelsen efterspørger information, som er svært at honorere i praksis. Således udtrykker en kommune en oplevelse af, at *"Ankestyrelsen hele tiden sætter nye grænser for, hvad der kan/skal dokumenteres. Hvis borgeren mener noget modsat, er det automatisk pålagt kommunen at dokumentere, hvorfor borgeren ikke imødekommes. I nogle tilfælde opgiver kommunen deres sag, fordi det ganske enkelt ikke er muligt at dokumentere det påkrævede"*.

En anden kommune udtrykker: *"Ved hjemvisning er det oplevelsen, at der indimellem stilles unødige krav til sagsoplysningen"*, ligesom en tredje kommune udtaler: *"Generelt er oplevelsen, at Ankestyrelsen til tider er urimelig i deres hjemviste sager. Ofte kan det Ankestyrelsen beder om ikke lade sig gøre"*. På voksenområdet fremhæver kommunerne, at udfordringerne gør sig gældende for §§ 95 og 96. På børneområdet problematiseres særligt § 41: *"Der bruges uforholdsmæssigt meget sagsbehandlingstid på § 41, fordi lovgivningen er så omfattende. Både oplysnings- og dokumentationskravet trækker sagsbehandlingstimer. Der er mange ting, man skal forholde sig til for at lave en lille bevilling i kroner og øre"*.

Flere kommuner giver udtryk for, at det høje dokumentationskrav på de angivne områder har en afsmittende effekt på den generelle sagsbehandling, idet kommunen ofte indhenter flere oplysninger fra sagens begyndelse – end hvad der opleves nødvendigt – for, at man i tilfælde af en klagesag har den nødvendige dokumentation på plads. Det opleves således frustrerende at skulle indsamle dokumentation for elementer, der ikke er påklaget af borgeren. En sagsbehandler udtrykker f.eks.: *"Det giver et større arbejde i forhold til noget, der ikke er relevant for borgeren her og nu - man er nødt til at afdække alle hjørner, hvor der kunne være huller. Vi sagsbehandler lidt mere i forhold til helhedsvurderingen end, hvad der egentligt er nødvendigt for borgeren nu og her"*.

Kommunerne anerkender dog også nødvendigheden af dokumentation. Eksempelvis udtaler man i en kommune: *"Kommunen bliver understøttet af Ankestyrelsen, når sagsbehandlingen er veldokumenteret i kommunens afgørelse"*.

Nogle af kommunerne efterlyser i forlængelse heraf mere dialog fra Ankestyrelsen forud for en hjemvisning. Det bliver i denne forbindelse fremhævet, at det værdsættes højt, når Ankestyrelsen tager kontakt, og at man i højere grad bør gøre brug af dette for begge parter vedkommende for at undgå den frustration, der opstår som følge af dokumentationskrav. Dialogen efterspørges både på voksen- og børnehandicapområdet.

Samtidig efterspørger flere kommuner, at Ankestyrelsen er mere tydelige og konkret handlingsanvisende i forhold til, hvilke oplysninger der efterspørges ved hjemvisning af sager. Således udtrykker en kommune: *"Nogle gange er det lidt svært at forstå - hjemvisninger kan være meget lange, hvor det er uklart, hvad der bliver bedt om"*. En anden kommune udtrykker: *"Ankestyrelsen må meget gerne være mere handlingsanvisende og berunder også melde tilbage, hvad oplysningerne skal bruges til, så sagsbehandleren i højere grad kan forstå, hvad Ankestyrelsen ønsker"*.

Samtidig anerkendes Ankestyrelsen i interviewene for en positiv udvikling i kvaliteten af deres afgørelser og dialog med kommunerne, omend enkeltsager stadig fylder meget i kommunernes bevidsthed og i deres oplevelse af Ankestyrelsens rolle og påvirkning af det kommunale handlerum på det specialiserede socialområde.

Ankestyrelsen

Til spørgsmålet om høje dokumentationskrav giver Ankestyrelsen udtryk for en oplevelse af, at kommunerne har en udfordring med at inddrage relevante oplysninger i den faglige vurdering til brug for den samlede begrundelse: *”Alt bliver ikke godt viderefremmet i sagerne til Ankestyrelsen. Det er ildsjæle, der arbejder på området og som er drevet af dialog med borgere i marken. De har en udfordring i at lave de begrundede vurderinger af ikke-tildeling af ydelser”*.

Ankestyrelsen kan dog ikke genkende, at der efterspørges oplysninger, som kan være svære at fremskaffe. Ankestyrelsen medgiver, at de engang imellem bliver kontaktet af kommuner, som ikke forstår, hvilken information der efterspørges. Det er dog ikke et generelt billede. Kommunerne skal som forvaltningsmyndigheder overholde undersøgelsesprincippet, som er lovfæstet i retssikkerhedslovens § 10.

Ankestyrelsen er ikke enig i, at styrelsen stiller unødvendige krav til sagsoplysningen: *”I prøvelsen tager vi stilling til om kommunens skøn ligger inden for lovens rammer. Som en del af denne prøvelse ser vi på, hvilke faktiske oplysninger, der understøtter skønnet. Hvis sådanne oplysninger ikke foreligger i sagen, og de ikke umiddelbart kan indbentes hos kommunen eller borgeren, er vi nødsaget til at hjemvise sagen til fornyet behandling”*.

Ankestyrelsen oplever ofte, at kommunerne ikke forholder sig til væsentlige oplysninger fra borgeren. Hvis kommunens afgørelse samtidig ikke er underbygget af de foreliggende fakta i sagen, vil det føre til en hjemvisning af sagen.

Ankestyrelsen kan se på hjemvisningsprocenterne, at jo mere kompleks den enkelte bestemmelse om handicapkompenserende ydelse er, jo sværere har den enkelte kommunale sagsbehandler med at arbejde rigtigt med bestemmelsen, herunder få etableret det korrekte oplysningsgrundlag for vurderingen. En mangelfuld eller manglende begrundelse kan Ankestyrelsen rette op på, men ikke på et ufuldstændigt oplysningsgrundlag, hvis der er tale om, at der skal foretages yderligere undersøgelser af borgeren.

3.2 Socialfaglige vurderinger

- Samtlige kommuner giver udtryk for en opfattelse af, at Ankestyrelsen pr. automatik efterlyser dokumentation fra andre fagprofessionelle i kommunen (fx skoleleder eller institutionsleder), selvom dette ikke anses for nødvendigt af sagsbehandleren.
- Flere kommuner peger på, at det i nogle afgørelser kan opfattes således, at der forekommer en underkendelse af den socialfaglige vurdering til fordel for ekspertvurderinger fra f.eks. en læge eller psykolog.
- Ankestyrelsen peger på, at udfordringerne skyldes, at kommunerne ikke i tilstrækkelig grad formår at underbygge deres socialfaglige vurdering, hvorfor hjemvisningen sker som konsekvens af begrundelsesmangler frem for krav om dokumentation.

- Hertil understreger Ankestyrelsen, at den socialfaglige vurdering ikke udgør dokumentation i sig selv, men er en metode, der kan anvendes til samlet at vurdere borgerens behov på baggrund af den indhentende relevante dokumentation.

Kommuner

Alle de adspurgte kommuner oplever udfordringer ift. Ankestyrelsens krav om inddragelse af vurderinger fra fx eksperter og/eller fagprofessionelle. Udfordringen gør sig gældende på både børne- og voksenområdet. En kommune beskriver udfordringen således: *"Serviceloven anses for at være en rammelovgivning, der lægger op til et stort rum for kommunale skøn – vage og elastiske bestemmelser. Hvis kommunerne anvender lovlige kriterier mv., hvordan kan Ankestyrelsen så gå ind i skønnet? Man går ind i kommunens lovlige handlerum – særligt når der efterspørges yderligere dokumentation for elementer, som vurderes at være et socialfagligt skøn. Der bedes således ofte om yderligere oplysninger om noget, som vurderes at være inden for det kommunale/ socialfaglige skøn"*.

Konkret udtrykker flere kommunerne, at det virker som om, Ankestyrelsen pr. definition efterspørger bidrag fra andre fagprofessionelle til en sag, hvorfor nogle kommuner som konsekvens ser sig nødsaget til at indhente dette pr. automatik, uden at det opleves som værende nødvendigt. Det kan fx være krav om oplysning fra fx en bostøttemedarbejder, egen læge eller såkaldte forældrekompetenceundersøgelser på børneområdet.

En konsekvens af dette er, at flere kommuner oplever, at Ankestyrelsen tilsidesætter kommunens faglige vurdering, fordi de vægter ekspertvurderinger såsom lægefaglige vurderinger højere end sagsbehandlerne eller andre kommunalt ansatte eksperter vurderinger (fx ergoterapeuter eller visitatorer). Flere kommuner giver udtryk for, at dette sker i videre omfang end tidligere, og at oplevelsen flere steder er, at Ankestyrelsen anser fx lægens vurdering som objektiv, hvilket den i kommunens optik ikke altid er. En sagsbehandler uddyber dette med, at *"lægerne ofte varetager forældrenes arinde"*, og en læge *"oftest ikke vil udfordre en borger på sine ønsker"*.

Som en sagsbehandler udtrykker det, så *"går lægen ikke ud med borgeren, f.eks. med henblik på en gangtest, som en ergoterapeut modsat har til opgave at gøre"*. En anden sagsbehandler udtaler, at *"man i tilfælde af en afgørelse, som går imod lægens vurdering, altid skal indhente ny dokumentation. Socialrådgiverens faglighed tages ikke for gode varer"*. Det opleves særligt som værende et problem, når *"lægen peger på noget andet end det, som sagsbehandleren har vurderet burde ligge til grund"*.

I tillæg til ovenstående udtrykker en enkelt kommune yderligere frustration over, at Ankestyrelsen i sine afgørelser i enkelte tilfælde vægter vurderinger, der ikke har afsæt i en konkret faglighed, f.eks. fra en mentor eller udtalelser fra borgeren samt dennes pårørende.

Flere kommuner stiller spørgsmålstegn ved, om det er fagligt og ressourcemæssigt fornuftigt. Kommuner peger endvidere på, at den relativt længere sagsbehandlingstid kan have konsekvenser for borgerens retssikkerhed.

Ankestyrelsen

Ankestyrelsen giver udtryk for en generel oplevelse af, at kommunerne ikke i tilstrækkelig grad underbygger deres socialfaglige vurdering: *”Det er ikke fordi vi underkender deres socialfaglige vurdering, men den skal bygge på noget. Der mangler f.eks. oplysninger fra skole eller læge. Den socialfaglige vurdering kan ikke stå alene. Skal underbygges af de faktiske oplysninger i sagen – f.eks. fra forældre eller skole”*. Samtidig understreger Ankestyrelsen, at oplysningerne ikke nødvendigvis skal komme fra fagprofessionelle eller eksperter: *”kommunen kan også selv lave observationerne – men vi oplever sjældent, at de gør det”*.

Det er afgørende, at kommunerne forholder sig til væsentlige oplysninger fra borgeren. Hvis kommunen ikke får gjort dette, og oplysningerne i sagen ikke i sig selv peger på det resultat, som kommunen er kommet frem til, kan Ankestyrelsen ikke se, om der er foretaget den materielle korrekte vurdering. Det betyder, at Ankestyrelsen ikke kan stadfæste kommunens afgørelse. Det fører enten til en ændring, hvis de objektive oplysninger i sagen understøtter borgerens egne (subjektive) oplysninger, eller en hjemvisning, hvis oplysningsgrundlaget er ufuldstændigt.

Ankestyrelsen uddyber med, at der ikke altid er behov for nye oplysninger. Der kan f.eks. godt være sager, hvor oplysningsgrundlaget er der, men hvor begrundelsen er mangelfuld, idet den samlede dokumentation ikke anvendes på en struktureret måde: *”Det afgørende er sammenhængen mellem de oplysninger der er indhentet, og så den afgørelse, der er truffet/ udmålingen. Det er mellemregningerne, der er afgørende”, og ”Kommunerne skal foretage en vurdering inden for den lovgivningsmæssige ramme. Her skal de stille til hvilke faktiske oplysninger de bygger vurderingen på”*.

I øvrigt anfører Ankestyrelsen: *”at Ankestyrelsen inden for de sidste par år er holdt op med at anbefale kommunerne at indhente en ”forældrekompetenceundersøgelse” i anbringelsessagerne, I stedet træffer styrelsen egentlige afgørelser om pålæg til kommunerne om at indhente oplysninger, som kan dokumentere forældrenes evner til at drage omsorg for barnet/ den unge”*. Dette sker dog kun, hvis det findes helt nødvendigt. Ankestyrelsen uddyber med, at begrebet ”forældrekompetenceundersøgelse” ikke findes i serviceloven, og at kommunerne har metodefrihed i forhold til, hvordan de vil afdække forældrenes kompetencer.

3.3 Rammer for det rehabiliterende og helhedsorienterede arbejde

- Kommunerne oplever ikke barrierer i lovgivningen eller i Ankestyrelsens praksis, der modarbejder intentionen eller muligheden for at arbejde forebyggende og rehabiliterende.
- Flere kommuner oplever dog en udfordring med lovformuleringerne og snittet mellem særligt servicelovens §§ 85 og 107 samt §§ 83 og 83a

- Oplevelsen af uklare lovbestemmelser bekræftes af Ankestyrelsen, som tilkendegiver, at anvendelsen af §§ 85 og 107 kan være meget bred og kræver indgående kendskab til bagvedliggende principafgørelser mv.
- Nogle kommuner oplever endvidere udfordringer på børneområdet, fordi kommunen gerne vil anvende mindre indgribende indsatser, men bremses fordi der er faglig uenighed mellem kommune og Ankestyrelsen ift. til, om der er et anbringelsesgrundlag i sagen eller ej.

Kommuner

Kommunerne giver i de afholdte interviews udtryk for, at de overordnet set ikke ser nogen barrierer i lovgivningen eller i Ankestyrelsens praksis, der modarbejder intentionen eller muligheden for at arbejde forebyggende og rehabiliterende. Flere kommuner oplever dog en udfordring med lovformuleringerne og snittet mellem særligt servicelovens §§ 85 og 107 samt §§ 83 og 83a, der alle har til formål at kompensere for nedsat funktionsevne samt støtte borgeren i at opretholde/genvinde sit funktionsniveau.

Kommunerne oplever bl.a., at snitfladerne mellem paragrafferne er uklare, samt at kommunernes vurdering af, om borgerens behov kan dækkes gennem socialpædagogisk støtte i hjemmet, hjemvises til fornyet vurdering eller ændres med henvisning til, at borgeren ønsker og er i målgruppen for et midlertidigt botilbud. Det er ifølge kommunerne en udfordring i forhold til at arbejde rehabiliterende med borgerne og kan være udgiftsdrivende for kommunen på sigt.

Nogle kommuner oplever endvidere udfordringer på børneområdet ift. at anvende mindre indgribende indsatser. Dette gælder særligt ift. unge, hvor kommunen – trods tilstedeværelsen af et anbringelsesgrundlag – ikke vurderer en anbringelse som hensigtsmæssigt i lyset af, at den unge vil kunne modsige sig anbringelsen, når den unge fylder 18 år, og dermed formentlig ikke vil være i anbringelse i tilstrækkelig lang tid til at profitere af tilbuddet. Samtidig oplever kommunerne udfordringer ift. at begrunde den socialfaglige vurdering, jf. ovenstående afsnit.

Ankestyrelsen

Oplevelsen af uklare lovbestemmelser bekræftes til dels af Ankestyrelsen, både på børnehandicap- og voksenområdet, men kan ikke bekræftes for så vidt angår tvangsbestemmelserne på børneområdet.

På voksenområdet tilkendegiver styrelsen, at anvendelsen af servicelovens § 85 kan være meget bred og kræver indgående kendskab til bagvedliggende principafgørelser mv.: *"Man kan næsten komme hvad som helst ind i § 85 – både i lovteksten, men også lovarbejder"*. Ligeledes beskriver Ankestyrelsen servicelovens §§ 95, 96 og som bestemmelser, der er svære at arbejde med, og hvor opbygningen af paragrafferne kunne forbedres.

På børnehandicapområdet tilkendegiver styrelsen at børnehandicap paragrafferne er meget vage- og elastiske bestemmelser: "*Dermed har det noget med regelsættes at gøre. Det er meget åbent, hvad der er nødvendige merudgifter/ikke er*". Styrelsen "*kan til dels forstå, at kommunerne synes, at § 41 er svær/tung at oplyse, da der ikke generelt kan laves kasser, som udgifter kan sættes i, men der skal tages konkret stilling til, om de enkelte udgifter er nødvendige merudgifter i den enkelte sag. Dette er dog ikke en umulig opgave.*"

3.4 Styringsudfordringer

- Kommunerne giver ikke udtryk for en generel tendens om, at Ankestyrelsens praksis medfører direkte styringsudfordringer for økonomi og serviceniveau.
- Af interviewene kan man dog udlede, at Ankestyrelsens konkrete afgørelser og principafgørelser til tider opleves som udfordrende, fordi ny praksis kan udfordre kommunens serviceniveau og styringsmuligheder. Nye principafgørelser kan dog også medvirke til at forbedre kommunernes styringsmuligheder, hvis praksis medvirker til at præcisere regelsættet.

Kommuner

Kun enkelte kommuner giver udtryk for, at Ankestyrelsens praksis giver anledning til direkte styringsmæssige udfordringer i forhold til kommunens økonomi. Det synes dog alene at vedrøre enkeltstående afgørelser, der til gengæld har konsekvenser for kommunens fremtidige praksis i forhold til lignende sager. En kommune nævner fx, at en principafgørelse tilsiger, at man skal vurdere, om der i et botilbud (§§ 107 og 108), skal sætte ind med ekstern støtte efter § 85. De resterende kommuner afviser, at Ankestyrelsens praksis medvirker til direkte styringsmæssige udfordringer hos dem. Til gengæld fremhæver de fleste af kommunerne indirekte konsekvenser af Ankestyrelsens praksis, og herunder særligt betydningen af principafgørelser.

Det fremhæves fx, at "*det er svært at styre, hvis Ankestyrelsens afgørelser ikke er ensartede*", eller hvis principafgørelserne "*bliver tvetydige, og der ikke trækkes en tydelig grænse eller gives eksempler, som er handlingsanvisende*".

På børneområdet ses ligeledes en frustration blandt enkelte kommuner over de tilfælde, hvor Ankestyrelsen træffer afgørelse om anbringelse, og dermed underkender kommunens valg af iværksættelse af forebyggende foranstaltninger i hjemmet. Dette opleves som en udfordring i forhold til at levere den - efter kommunens vurdering - bedste indsats for barnet eller den unge.

Kommunerne anerkender dog, at det ikke nødvendigvis skyldes Ankestyrelsens praksis, men nærmere lovgivningen, hvor kommunen skal anbringe et ungt menneske, hvis der er et anbringelsesgrundlag, også selvom den unge ikke nødvendigvis selv ønsker at blive anbragt.

Ift. serviceniveauer er det er langt fra alle kommuner, der arbejder med serviceniveauer. Nogle kommuner benytter sig således af serviceniveauer på enkelte paragrafområder, andre bruger blot ”tommelfingerregler”, og en tredje gruppe peger på, at de fleste sager ofte er så komplekse, at det gør det svært at bruge serviceniveauer.

Som udgangspunkt giver de fleste kommuner dog udtryk for, at Ankestyrelsens praksis ikke har betydning for serviceniveauet. En enkelt kommune problematiserer, at man oplever *”udfordringer på anbringelsesområdet [ved Ankestyrelsens praksis] i forhold til at presse serviceniveauet unødigt og fordyrende”*. En anden kommune, at *”politikkerne oplever, at de ikke selv bestemmer deres serviceniveau, men at det fastsættes af Ankestyrelsen”*. Modsat er der også enkelte kommune, der giver udtryk for, at Ankestyrelsen ikke har problematiseret, at kommunen har sænket sit serviceniveau for en ydelse.

Ankestyrelsen

Ankestyrelsen oplyser, at det er meget sjældent, at kommunerne begrundet afgørelserne med afsæt i serviceniveau, og at serviceniveauer på særligt nogle områder kan være et godt redskab i kommunernes afgørelser: *”Kommunerne bruger det måske bagvedliggende (..) Hvis de gør det korrekt og lovligt, så er det kun en god ting. Burde kunne give en åbenhed omkring kriterier for tildeling og udmåling. Men det skal være lovligt og korrekt”*. Ankestyrelsen uddyber, at der tidligere var et problem med, at *”kommunerne ikke fik forklaret hvordan oplysninger relaterede sig til serviceniveau. Det har ført til, at de satte skøn under regel. Førte til en række principsager. Men der er nogle bestemmelser der er så bred, som det er svært at lave serviceniveauer på – fx servicelovens § 85. På enkelte områder giver det mening (fx hjemmehjælp), men der skal alt andet lige laves en konkret og individuel vurdering”*.

3.5. Målgruppeudvidelser

- På voksenområdet oplever kommunerne ikke målgruppeudvidelser som konsekvens af Ankestyrelsens praksis. Til gengæld efterlyses der vejledning i forhold til fortolkningsrummet i servicelovens § 85.
- På børneområdet giver flere kommuner udtryk for, at Ankestyrelsen praksis har medført en målgruppeudvidelse i forhold til efterværnssagerne, og en indskrænkning i forhold til § 41 i afgørelser vedrørende børn diagnosticeret med cøliaki.
- Ankestyrelsen oplyser, at styrelsen – som klageinstans - har til at opgave at fortolke lovgivningen. Det skal være i overensstemmelse med lovgivers intentioner og lovens ordlyd, men selvfølgelig også i forhold til vores samtid. Det fører derfor også til, at styrelsen til tider justerer og præciserer praksis, hvis den ikke længere er helt ”up-to-date”.

Kommunerne

På voksenområdet giver de fleste af kommunerne udtryk for, at der er sket et skred i antallet af borgere, der visiteres til § 85, idet langt flere får tilkendt ydelsen end tidligere. De fleste af kommunerne giver dog udtryk for, at det ikke skyldes

Ankestyrelsens praksis, men nærmere en udvikling mod, at flere borgere passer ind i målgruppen.

En kommune fremhæver, at en konkret afgørelse fra Ankestyrelsen har haft betydning for målgruppedefinitionen af § 85: *"vi får i dag langt flere ansøgninger fra folk, der er meget gamle, som gerne vil have § 85-støtte, selvom de i realiteten burde få dækket deres behov via § 83"*.

To kommuner nævner derudover, at principafgørelsen 6-18 potentielt kan medføre en udvidelse af personkredsen for § 85. I afgørelsen vurderer Ankestyrelsen, at et ældre ægtepar, der ikke taler dansk tilhører personkredsen for § 85, fordi styrelsen vurderer, at omfanget af deres sproglige problemer sammenholdt med de øvrige følger af deres analfabetisme udgør et særligt socialt problem.

Generelt efterlyser kommunerne hjælp til, hvordan målgruppen for § 85 skal fortolkes. Som en sagsbehandler udtrykker det, så er *"paragraffen meget bred"*, hvilket efterlader *"for meget fortolkningsrum [i lovgivningen]"*. En anden sagsbehandler udtrykker det således, at man i mange sager *"kommer til kort, da det er svært at gætte sig til, hvad der kan udløse en § 85"*. Flere sagsbehandlere efterlyser flere principafgørelser, der kan fungere som vejledende. Særligt i forhold til formuleringen *"betydeligt nedsat funktionsevne"* i paragraffen.

En anden oplevet udfordring med § 85 er, at når en borger først er visiteret til § 85, så er det svært at fratage borgeren ordningen igen. Det samme gør sig gældende for de borgere, der er visiteret til et midlertidigt botilbud efter § 107: *"når først en borger er visiteret til et botilbud, er det nærmest umuligt at komme igennem med § 85, selvom det ville kunne dække borgerens behov"*.

På børneområdet problematiserer nogle af kommunerne, at Ankestyrelsens praksis har medvirket til en målgruppeudvidelse for efterværnssagerne. Der henvises i forlængelse heraf både til Ankestyrelsens principafgørelser og undervisning af Ankestyrelsen, hvor der er blevet *"præsenteret en meget vid fortolkning af bestemmelsen"*. Til gengæld giver flere af kommunerne også udtryk for, at Ankestyrelsens praksis kan medvirke til en indskrænkning af målgruppen. Der henvises her særligt til de såkaldte coliaci-sager, hvor Ankestyrelsen har *"bidraget til mere tydelige afgrænsninger af målgruppen for merudgiftsydelser gennem principafgørelser og stadfæstelser"*.

Ankestyrelsen

Ankestyrelsen giver i de afholdte interviews udtryk for, at udfordringen med målgruppeudvidelser, herunder særligt i forhold til snitfladen mellem §§ 85 og 107, først og fremmest er en udfordring med fortolkning af loven. De oplyser, at styrelsen – som klageinstans - har til opgave at fortolke lovgivningen, samt at denne skal være i overensstemmelse med lovgivers intentioner og lovens ordlyd, men selvfølgelig også tage højde for forhold i vores samtid.

Ankestyrelsen finder, at de anlægger en stram fortolkning af lovbestemmelsernes indhold bl.a. i forbindelse med principafgørelser. De finder således ikke, at de via

deres praksis udvider målgruppen for de enkelte bestemmelser i Serviceloven. Det gælder bl.a. fortolkningen af målgruppen for § 85, hvor Ankestyrelsen via bl.a. principafgørelser har søgt at afklare snitfladen til sundhedsloven samt indsatser til ældre efter Serviceloven (§§ 83 og 83a).

Styrelsen peger dog på, at de oplever en stigning i antallet af borgere med psykiske vanskeligheder, som er i målgruppen for tilbud og indsatser efter serviceloven. Det kommer særligt til udtryk i anvendelsen af § 85.